

Астафичев Павел Александрович

*директор юридического института, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – учебно-научно-производственный
комплекс», профессор, доктор юридических наук (г. Орел)*

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Конституционно-правовая категория «парламентаризм» относится к числу недостаточно разработанных понятий в отечественном правоведении. Данный термин употреблялся в дореволюционной науке государственного права¹, использовался советскими государствоведами, преимущественно в качестве характеристики буржуазного конституционного строя², часто упоминается в современной литературе³. Однако значение и смысл, придаваемые этому слову, имели и продолжают иметь существенные расхождения. Парламентаризм характеризуется как принцип⁴, «режим солидарности» между правительством и представительными органами⁵, одна из «непреложных

¹ См., например: Залесский В.Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе. – М., 1909. Мижуев П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. – СПб, 1906. Соколов К.Н. Парламентаризм: опыт правовой теории парламентского строя. – СПб, 1912.

² См., например: Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. – М., 1963.

³ См., например: Авакьян С.А. Перспективы российского парламентаризма// Российский парламентаризм в XX веке: Материалы «круглого стола». – М., 2000. Высокинский Г.В. Российский парламентаризм – плюсы и минусы// Представительная власть: мониторинг, анализ, информация – 1995. – № 5. Козлов А.Е. Разделение властей и парламентаризм// Парламентаризм и союз государств. – М., 1992. Романов Р.М. Истоки парламентаризма. – М., 1998.

⁴ См.: Чиркин В.Е. Государственное управление. – М., 2001. – С. 185.

⁵ См.: Котляревский С.А. Сущность парламентаризма. – М., 1913. – С. 15.

ценностей конституционализма»⁶, «совокупность идей и опыта представительного осуществления власти народом посредством парламента»⁷, «конструктивный вид государственной деятельности»⁸.

По мнению А.А.Мишина, парламентаризм – это «особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном положении парламента», причем юридическим выражением парламентаризма является контроль парламента за деятельностью правительства⁹. К.В.Агалов трактует парламентаризм в качестве «политико-правовой концепции», которая «исходит из принципа верховенства закона в обществе и представительных органов в его политическом устройстве»¹⁰. С точки зрения В.А.Шеховцова, парламентаризм есть «система организации и функционирования верховной государственной власти, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при существенной роли парламента»¹¹. И.М.Степанов полагает, что в основе концепции парламентаризма лежит идея разделения властей¹². В качестве атрибута парла-

⁶ См.: Амандыкова С.К. Становление парламентаризма как одна из ценностей казахстанского конституционализма// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 116.

⁷ См.: Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 29–30.

⁸ См.: Авакьян С.А. Парламентские процедуры: конституционно-правовое регулирование и практика// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 13.

⁹ См.: Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 204.

¹⁰ См.: Агалов К.В. Парламентаризм и исполнительная власть// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 184.

¹¹ См.: Шеховцов В.А. Становление отечественного парламентаризма// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 46.

¹² См.: Степанов И.М. Парламентская демократия и выбор формы правления// Конституционный строй России. Выпуск второй. Вопросы парламентского права. – М., 1995. – С. 17.

ментаризма называется наличие института омбудсмена при оговорке, что исключения из этого общего правила «обусловлены особенностями политических традиций и институтов некоторых стран»¹³. А. Имомов считает, что освобождение депутатов от «выполнения основных производственных функций» – один из главных признаков парламентаризма¹⁴.

Каждая из приведенных точек зрения имеет в своей основе определенные аргументы и базируется на многоаспектном характере исследуемого понятия. Вместе с тем, нельзя не подчеркнуть, что парламентаризм – это, прежде всего, теоретическая концепция, неразрывно связанная с институтом народного представительства и являющаяся одной из форм выражения конституционализма.

Парламент – один из институтов «европейской модели государственности», который насчитывает семи – восьми вековую историю¹⁵. Родиной парламентаризма по праву считается Англия¹⁶. Однако парламентаризм никогда не был прижившимся атрибутом отечественной государственности и по-прежнему представляет собой некое идеальное теоретическое построение, во многом отличающееся от реалий общественно-политической жизни. Конституционную концепцию парламентаризма принято относить прежде всего к зарубежному конституционно-правовому опыту¹⁷. В российских же условиях парламентаризм, как и конституционализм, является «приоритетной це-

¹³ См.: Бутусова Н.В. Парламентское право и институт омбудсмена// Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 365.

¹⁴ См.: Имомов А. Парламентские процедуры и парламентаризм (из опыта Республики Таджикистан)// Парламентские процедуры: опыт России и зарубежных стран/ Под ред. С.А.Авакьяна. – М., 2003. – С. 136.

¹⁵ См.: Совет Федерации (1996–2000 годы) в истории парламентаризма. – М., 2001. – С. 16.

¹⁶ См.: Ефремова Н.Н. Становление избирательного права в России// Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 111.

¹⁷ См.: Антонова В.П. Беседа с действительным членом Российской академии наук, ректором Московской государственной юридической академии О.Е.Кутафиним// Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 5.

лью», поскольку государством официально заявлено «о приверженности идеалам демократии и верховенства права»¹⁸.

К.В. Арановский считает, что парламентаризм, наряду с президентской властью и народовластием, «обосновался» в России настолько, что представить его «упраздненным, без того чтобы обрушились важнейшие части государственности, невозможно»¹⁹. Вместе с тем, как верно отмечает А.В. Выстропова, наличие Федерального Собрания еще не означает утверждения парламентаризма в стране. В содержание этого понятия А.В. Выстропова включает такие элементы, как права и свободы человека и гражданина, теорию и практику разделения властей, идею верховенства права, концепцию формирования гражданского общества²⁰. Однако перечисленные признаки парламентаризма, на наш взгляд, не в полной мере отвечают требованиям комплексного научного исследования и нуждаются в более полной систематизации.

С.А. Авакьян относит к признакам парламентаризма: 1) наличие представительного учреждения, которое функционирует постоянно, т.е. значительную часть времени заседает в пленарных заседаниях, комитетах и комиссиях; 2) наличие полномочий, специфических для парламента (принятие законов, всестороннее обсуждение и утверждение бюджета государства, налогов, участие в формировании и реализации государственной внутренней и внешней политики, в формировании ряда государственных органов и назначении высших должностных лиц, выполнение функции парламентского контроля); 3) специфические формы и приемы работы парламента (пленарные заседания с широкой дискуссией по рассматриваемым вопросам, парламентские слушания, запросы депутатов, парламентский правительст-

¹⁸ См.: Крусс В.И. Актуальные аспекты проблемы злоупотребления правами и свободами человека// Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 46.

¹⁹ См.: Арановский К.В. Конституционное развитие России: отечественная практика и зарубежный опыт// Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 3. – С. 145–146.

²⁰ См.: Выстропова А.В. Акты Федерального Собрания Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – С. 7–8.

венный час, работа парламентских комитетов и комиссий, фракций и депутатских групп); 4) особые отношения депутатов и избирателей (депутаты, как правило, обладают свободным мандатом, не связаны наказами избирателей, не отчитываются перед избирателями и не могут быть ими досрочно отозваны за исключением случаев отзыва избирателями депутатов, не оправдавших их доверия либо совершивших неблагоприятные поступки; вместе с тем, депутаты поддерживают постоянные связи с избирателями, информируют их о своей работе, содействуют решению их личных проблем)²¹.

Обращаясь к дореволюционному опыту государственного строительства, И.П. Рыбкин указывает, что парламентаризм в России был «нежеланным ребенком» для правящих кругов. Его становление и развитие происходило «в острой борьбе с самодержавием, самодурством чиновничества и исполнительной власти»²². Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что правосознание в России начала XX века в целом не привыкло «к приоритету конституционных и парламентских идей. Идеи прямого народоправства и безвластия, непослушания закону приобрели более устойчивое значение»²³. Поэтому неудивительно, что установление в 1905 году в России отдельных элементов народного представительства не умерило, а усилило революционные брожения. Нужно согласиться с Р.М. Дзидзоевым, что революционный спад «произошел не потому, что появился парламент, а благодаря решительности властей в водворении порядка». Парламент существовал в России и в феврале 1917 года, что, однако, не помешало свершению революции²⁴. Парламентаризм в России как господствующая конституционно-правовая доктрина не оформился окончательно до настоящего времени. Если считать условиями парламентаризма действи-

²¹ См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь/ Отв. ред. и рук. авт. колл. С.А.Авакьян. – М., 2001. – С. 418.

²² См.: Рыбкин И.П. Судьбы парламентаризма в России// Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1994. – № 3. – С. 10.

²³ См.: Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М., 1996. – С. 183.

²⁴ См.: Дзидзоев Р.М. Первый конституционный документ России// Государство и право. – 1997. – № 6. – С. 110.

тельное верховенство права по отношению к политической системе, демократизм власти, широкие гражданские права и гражданское общество, равноправие и свободу – этого не наблюдается и в настоящее время.

Парламентаризм есть понятие более узкое, чем народное представительство, поскольку, во-первых, он немыслим в отсутствие демократического конституционного строя, во-вторых, он характеризует лишь систему государственной власти и не распространяется на уровень местного самоуправления, в-третьих, понятие парламентаризма не охватывает деятельности выборных должностных лиц, осуществляющих функцию народного представительства. Если можно так выразиться, парламентаризм – это концепция «квалифицированного» народного представительства, ограниченного уровнем государственной власти и выражаемого посредством деятельности коллегиальных представительных органов, состоящих из депутатов. Парламентаризм, как и конституционализм, полезно рассматривать в двух аспектах: как научную и нормативно-правовую систему²⁵.

Современная концепция народного представительства обусловлена новой ответственностью, обязанностями и возможностями, которые заложены «в существе конституционных предназначений парламентских институтов»²⁶ и выборных должностных лиц. При этом работа парламентов все чаще подвергается критике. Их упрекают «в медлительности, громоздкости процедур, непрофессионализме депутатов, недостаточности контроля за администрацией», и наоборот, «в эксцессах такого контроля, когда правительство часто «свергают» в результате вотума недоверия или еще чаще – в результате распада правительственных коалиций»²⁷. Это ведет к концепции «рационали-

²⁵ См.: Муксинов И.Ш., Хабибуллин А.Г., Сафонов В.Е. К пятилетию Конституции России и Конституции Башкортостана// Государство и право. –1999. – № 8. – С. 107.

²⁶ См.: Рекомендации семинара и "круглых столов", проведенных Комиссией Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. – Великий Новгород, 2002. – С. 7.

²⁷ См.: Чиркин В.Е. Пути развития современного парламента: "мини-парламенты"// Правоведение. – 2002. – № 2. – С. 24.

зированной», т.е. ограниченного парламентаризма²⁸ в западных странах. Не меньшее давление испытывает на себе и отечественное народное представительство.

Становлению и развитию отечественного парламентаризма в демократическом смысле в значительной мере способствовала практика конституционного правосудия России. Одним из принципиальных вопросов внутренней организации деятельности палат Федерального Собрания является механизм подсчета голосов и определения результатов волеизъявления парламентариев. Разрешая неопределенность в понимании конституционного термина «общее число» членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, Конституционный Суд РФ занял следующие правовые позиции. Во-первых, *«общее число»* – это установленное Конституцией РФ количество парламентариев в каждой из палат независимо от фактически избранных, тем более – присутствующих на заседании представителей. Акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только парламентского большинства. Вакантность значительного числа депутатских мандатов ведет к утрате представительного характера парламента. Во-вторых, употребляемое в Конституции РФ словосочетание *«общее число членов Совета Федерации и Государственной Думы»* не дает оснований для нарушения правила о раздельном подсчете голосов в каждой из палат Федерального Собрания. Указание на *«общее число»* в этом контексте должно пониматься только в качестве «единого для обеих палат принципа определения результатов голосования». Попытки необоснованного зачета голосов одной палаты в пользу другой были заблокированы рассматриваемым актом конституционного правосудия²⁹.

В ряде постановлений и определений Конституционный Суд РФ дал оценку весьма распространенному в Государственной Думе голо-

²⁸ См.: Там же. – С. 25.

²⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 16. – Ст. 1451.

сованию за отсутствующих депутатов. Констатируя нарушения регламента палаты, Суд был вынужден признать подобную практику «обычной», вследствие чего установление неконституционности одних федеральных законов по порядку их принятия неизбежно повлекло бы за собой нуллификацию всех других актов федерального законодательства. Обнаружив это обстоятельство, Конституционный Суд РФ объявил о сохранении за собой права в будущем по данному основанию признавать федеральные законы противоречащими Конституции РФ («de lege ferenda»), но воздержался от этого действия в настоящем («de lege lata»). При этом Государственная Дума несет публично-правовую обязанность урегулировать порядок передачи депутатом карточки для голосования другому депутату на случаи таких экстраординарных обстоятельств, как чрезвычайные ситуации, болезнь депутата или его служебная командировка для выполнения парламентских функций³⁰.

Рассматривая вопрос о конституционности подзаконного нормативного правового акта Государственной Думы об амнистии, Конституционный Суд РФ подчеркнул публично-правовую обязанность данной палаты не допускать явных искажений целей и задач амнистии, своевременно устранять дефекты правового регулирования общественных отношений. Государственная Дума была не вправе сначала издать акт об амнистии для чрезмерно широкого круга лиц без учета тяжести совершенных ими преступлений, а затем принять новое постановление с более узким кругом амнистируемых граждан, поскольку в результате такого регулирования оказались нарушенными требования ст. 19 Конституции РФ о равенстве граждан перед законом³¹.

³⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 1999 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 года «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 30. – Ст. 3989.

³¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государ-

Конституционный Суд РФ установил, что к компетенции Государственной Думы не относится *официальное толкование федеральных законов*. Аутентичное толкование федеральных законов Государственной Думой невозможно вследствие того, что Дума не является единственным участником федерального законодательного процесса (иначе необоснованно игнорировалась бы воля Президента РФ и Совета Федерации). Что касается делегированного официального толкования федеральных законов Государственной Думой, то это возможно лишь при наличии уполномочивающей нормы в тексте Конституции РФ. В условиях же действующего конституционного регулирования единственно допустимым способом официального аутентичного толкования федеральных законов является издание нового федерального закона, интерпретирующего предыдущий законодательный акт³².

В отличие от Совета Федерации, Государственная Дума подлежит роспуску Президентом РФ при возникновении между ними разногласий по вопросам формирования и деятельности Правительства РФ. Институт роспуска данной палаты главой государства в системной взаимосвязи с нормами ст. 99 Конституции РФ (Государственная Дума является постоянно действующим органом, собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, Президент РФ вправе созывать заседание Государственной Думы в более ранние сроки, начало

ственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 3059.

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-I ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 47. – Ст. 5492.

работы палаты нового созыва прекращает полномочия прежней) привел к неопределенности в следующем вопросе: *продолжает ли Государственная Дума осуществлять свои полномочия до момента начала работы Государственной Думы нового созыва после роспуска Государственной Думы Президентом РФ?*

Конституционный Суд РФ установил, что после роспуска Государственной Думы Президентом РФ палата *утрачивает право на реализацию конституционной компетенции на своих заседаниях*. Другие органы осуществлять эти полномочия также не вправе, поскольку смысл конституционного института роспуска Государственной Думы заключается в удерживании Президента РФ и парламента от необоснованных конфликтов, а при их возникновении – в обеспечении своевременного формирования Правительства РФ или продолжения его функционирования вопреки выраженному недоверию со стороны парламента. После роспуска акты Государственной Думы утрачивают свою легитимность³³.

³³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 47. – Ст. 5787.